

“Consumos problemáticos”: concepciones y posicionamientos parlamentarios en torno a su legislación en Argentina (2012-2014)

Fausto Gabriel Ferreyra

Question, Vol. 1, N.º 57, e030, enero-marzo 2018. ISSN 1669-6581

<http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/4383>

FPyCS | Universidad Nacional de La Plata

La Plata | Buenos Aires | Argentina

Recibido: 02-10-2017 Aceptado: 09-11-2017

Cita sugerida: Ferreyra, F. (2018). “Consumos problemáticos”: concepciones y posicionamientos parlamentarios en torno a su legislación en Argentina (2012-2014). *Question*, 1(57), e030. doi :<https://doi.org/10.24215/16696581e030>

“Consumos problemáticos”: concepciones y posicionamientos parlamentarios en torno a su legislación en Argentina (2012-2014)

"Problematic Consumptions": parliamentary conceptions and positions regarding it's legislation in Argentina (2012-2014)

Fausto Gabriel Ferreyra

Centro de Estudios en Historia, Cultura y Memoria;

Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)

faustoferryra@gmail.com

Resumen

El presente trabajo es parte de una investigación más amplia sobre el Programa Nacional “Recuperar Inclusión” de prevención y asistencia a las “adicciones” lanzado en el año 2013 por la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR). En este marco pretendemos analizar los debates parlamentarios que tuvieron lugar en el Congreso Nacional entre los años 2012 y 2014 en ocasión de sancionarse la ley N° 26.934 de creación del Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos (IACOP) que debe regular las intervenciones públicas y privadas frente a esta

cuestión. Por medio de un análisis de la interacción parlamentaria que llevó a su aprobación buscamos demostrar que bajo el rótulo de “consumos problemáticos” subyacieron múltiples sentidos identificables que dificultan el análisis de los posicionamientos surgidos en el debate legislativo. Caracterizaremos, a su vez, la postura del bloque Frente para la Victoria y su relación con el “discurso kirchnerista”, a la luz de su contraste con las intervenciones de otros legisladores. Por último, explicamos los cambios ocurridos en torno a las significaciones otorgadas a la norma por parte de los legisladores a partir de las modificaciones del contexto parlamentario.

Palabras clave: “Consumos problemáticos”; Plan IACOP; debate parlamentario.

Abstract

This paper is part of a wider investigation regarding the National Program “Recuperar Inclusión” of prevention and assistance of “addictions” launched in 2013 by the Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR). Within this framework we expect to analyze the parliamentary debates that held place in National Congress between 2012 and 2014 when sanctioned the law N° 26.934 of creation of the Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos (IACOP) that is supposed to regulate the public and private interventions over this social problem. Through the analysis of the parliamentary interaction that led to its approval, we intend to demonstrate that underneath the nomination “problematic consumptions” coexisted multiple senses that cloud the examination of the positions that emerged throughout the legislative debate. Additionally we characterize the position of the Frente para la Victoria parliamentary caucus and its relation with the “kirchnerist discourse”, in light of its contrast with the speeches of other legislators. Finally, we explain the changes occurred over the meaning given to the law by the members of the parliament based on the variation of the parliamentary context.

Keywords: “Problematic Consumptions”; Plan IACOP; parliamentary debates.

El trabajo aquí presentado es subsidiario de una investigación de mayor envergadura en torno al Programa Nacional “Recuperar Inclusión” de prevención y asistencia de los “consumos problemáticos” (Autor, año). Dicho programa fue creado en el año 2013 entre el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Salud y la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR). Se trató, en términos generales,

de una política que se presentó como novedosa en tanto buscaría abordar las “adicciones” desde un enfoque “integral” y “multicausal”, basado en los principios del “nuevo paradigma en salud mental” (1) y con “anclaje territorial”, focalizado en los “sectores más vulnerables de la sociedad” y, en tal sentido, hizo eje en la “inclusión social” como mecanismo que solucionaba la cuestión que debía atender (SEDRONAR, 2015a).

La ley N.º 26.934 de creación del Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos (IACOP) constituyó una norma importante para el Programa ya que prevé regular los múltiples aspectos de las intervenciones, tanto estatales como privadas, en relación a los “consumos problemáticos”. Paralelamente, numerosas publicaciones institucionales de la SEDRONAR enmarcadas en el Programa citan la ley y la adoptan como prisma para comprender y abordar los “consumos problemáticos” (SEDRONAR, 2015a, 2015b, 2015c.). A pesar de esto, cabe decir, su reglamentación aún está pendiente.

En este sentido, atender a las alocuciones de diputados y senadores nos introduce en la compleja amalgama de concepciones vigentes en distintas unidades del Estado sobre los hábitos de consumos socialmente problematizados en el marco temporal en el que tuvo lugar el Programa “Recuperar Inclusión”. Paralelamente aproximarnos al proceso intraestatal de sanción de esta normativa, además de posibilitar la comprensión de las motivaciones que le dieron origen a la misma, busca brindar algunos elementos para reflexionar en torno a la circulación de nociones, posicionamientos y figuras que en aquel contexto tuvieron lugar en nombre de los “consumos problemáticos”.

La ley de creación del Plan IACOP fue aprobada por unanimidad en ambas Cámaras entre los años 2012 y 2014. Como bien anticipa su nombre, la norma prevé la creación de un plan que regule a nivel nacional las intervenciones estatales y privadas en materia de “consumos problemáticos”. Establece, en este sentido, tres ejes de regulación: “prevención”, “asistencia” e “integración”. En relación al primer punto, se destaca la creación de “Centros Comunitarios de Prevención de Consumos Problemáticos”. En cuanto al segundo, es relevante la incorporación de las prestaciones para la cobertura de los “consumos problemáticos” en el Programa Médico Obligatorio (PMO), volviéndose preceptiva esta asistencia para todos los servicios de salud. Por último, propone la creación de “dispositivos de integración” que tendrían por objetivo promover la finalización de la educación media y la inserción al mercado laboral de quienes sean asistidos por “consumos problemáticos”.

La norma reproduce, con mínimas modificaciones, el proyecto presentado por el Diputado por el Frente para la Victoria (al momento fuerza mayoritaria en la Cámara) Horacio Pietragalla, el 22 de agosto del 2012. Luego de su paso por las comisiones de Prevención de las Adicciones y Control de Narcotráfico, Salud y Acción Social y Presupuesto el proyecto fue publicado en el Orden del Día N.º 1251 como dictamen de mayoría en conjunto con dos dictámenes en minoría. Este conjunto de propuestas legislativas tomaron como antecedente al menos otros

diez proyectos que proponía planes similares. Su comparación excede los propósitos del presente trabajo.

Más bien, aquí pretendemos comenzar a explorar los distintos posicionamientos surgidos en torno a los “consumos problemáticos” en el Congreso Nacional al momento de sancionarse la ley en cuestión. En pos de este objetivo analizamos los debates parlamentarios buscando comprender de qué modo fue definida la cuestión de los “consumos problemáticos”, con qué tipo de sujetos se los vinculaba, a qué teorías causales se recurrió para explicarla, qué significaba allí solucionar el asunto y como se lograría dicho propósito. Examinamos, a su vez, el posicionamiento del bloque Frente para la Victoria (2) y su relación con lo que ha sido comprendido como el “discurso kirchnerista” a la luz de su contraste con las intervenciones de otros legisladores. Por último, explicamos los cambios surgidos en torno a las significaciones otorgadas a la norma por parte de los legisladores a partir de las modificaciones del contexto parlamentario.

El corpus principal a examinar se encuentra constituido por transcripciones taquigráficas de los debates parlamentarios e inserciones de discursos sucedidos en la Sesión Ordinaria especial de Cámara de Diputados del 14 de noviembre de 2012 y en la Sesión Ordinaria que tuvo lugar dos años después en el Senado, el 30 de abril. Se revisaron, a su vez, los fundamentos del proyecto de ley presentado por el diputado Pietragalla, las intervenciones en la reunión plenaria de las comisiones de Salud y Deporte, Trabajo y Previsión Social y de Presupuesto celebrada en el Senado como también el propio texto de la ley N.º 26.9343.

Se accedió a los materiales a través de la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, del Honorable Senado de la Nación y del Boletín Oficial de la República Argentina.

Dicho esto, resulta pertinente señalar que este trabajo no considera a los “consumos problemáticos” como algo definible con objetividad y que preexiste a la acción de los actores. Sino, más bien, los comprende como un asunto problematizado cuya definición es resultado de un proceso social. Es decir, en términos de Oszlak y O'Donnell (1995), se trata de una *cuestión* en torno a la cual se libera un proceso de interacción, alianza y confrontación entre distintos actores (individuos, partidos políticos, unidades estatales, y, en términos oficiales, el propio Estado, entre otros) ubicados en un sistema de poder que se posicionan frente a ésta produciendo diversas denominaciones y definiciones del asunto, teorías causales, concepciones sobre su solución y elaboración de medios para lograrla. Para estudiar dicho desarrollo es necesario tener en cuenta que aquellas interacciones “(...) no sólo son ‘objetivas’, en el sentido de que su estudio pueda limitarse al registro de comportamientos; incluyen también una dimensión subjetiva, referente a cómo cada actor define (y redefine) la cuestión y percibe la toma de posición de otros actores” (Oszlak y O'Donnell, 1995: 118). Esa dimensión, de producción subjetiva de definiciones y significados sobre la cuestión, constituye nuestro objeto de estudio.

Con esta perspectiva nos disponemos a estudiar “el Estado desde adentro” (Bohoslavsky y Soprano, 2010). Renunciando a entenderlo como un actor unívoco, lo concebimos como un escenario en donde se sintetizan tanto múltiples presiones exteriores (regionales, partidarias, internacionales, profesionales) como tensiones intra-estatales a la hora de la construcción y ejecución de las políticas.

Desde esta perspectiva entendemos que el recinto legislativo constituye una unidad estatal intrínsecamente heterogénea, naturalmente atravesada por acuerdos, enfrentamientos y discusiones, donde actores colectivos expresan múltiples posicionamientos pero cuyo funcionamiento coordinado entre ellos es decisivo en la determinación del posicionamiento formal del Estado ante una cuestión. A su vez es un ámbito de acción representativo de la ciudadanía en su conjunto y, por ende, allí tiene lugar una “(...) escenificación mediada del debate de la opinión pública (...)” (Balsa, 2013: 108), sobre la cual se erige su legitimidad. Las intervenciones que suceden en aquel espacio poseen una posición autorizada que produce significaciones capaces de influir sobre otros espacios sociales. La misma se funda en la objetividad, la abstracción y los tecnicismos que hacen del discurso parlamentario una especie de emisión híbrida entre lo político y lo jurídico (Marafioti, 2007). A su vez, el estudio de los procesos de alianza y confrontación que tienen lugar en dicho escenario resultan una privilegiada vía de acceso a “(...) posturas entre diversos sectores políticos enfrentados, que permiten reconstruir posibles destinatarios implícitos de las políticas sociales” (Ramacciotti, 2012). Por medio de este conjunto de consideraciones ensamblamos el prisma a partir del cual pretendemos analizar, a través de los debates parlamentarios, aquello que sucedió en nombre de los “consumos problemáticos” hacia el interior de un compartimento específico del Estado.

Un concepto ambiguo

Hasta aquí hemos llamado “consumos problemáticos” al asunto socialmente problematizado sobre el que versan los debates parlamentarios a analizar. Dicha decisión se funda en el título y cuerpo de la ley N.º 26.934, en donde queda plasmada esa noción como denominación oficial del Estado sobre la cuestión. La misma se define en el artículo N.º 2 de la norma:

“(...) se entiende por consumos problemáticos aquellos consumos que -mediando o sin mediar sustancia alguna- afectan negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto, y/o las relaciones sociales” (Ley 26.934, 2014: art. 2).

En el mismo apartado, más adelante, a dicha definición se le realiza una subdivisión expresando que:

“Los consumos problemáticos pueden manifestarse como adicciones o abusos al alcohol, tabaco, drogas psicotrópicas —legales o ilegales— o producidos por ciertas conductas compulsivas de los sujetos hacia el juego, las nuevas tecnologías, la alimentación, las compras o cualquier otro consumo que sea diagnosticado compulsivo por un profesional de la salud”. (Ley 26.934, 2014: art. 2).

De este modo parece detectarse, siguiendo los modos de referencia, dos aspectos distintos de la cuestión. Por un lado las “adicciones” un asunto relativo al consumo, en términos generales, de sustancias psicoactivas (3). Por el otro, las “conductas compulsivas” relacionadas a un conjunto variado (y hasta indeterminado) de consumos, donde no existe uso de sustancias psicoactivas, y cuya determinación final queda bajo la autoridad del saber experto de la salud. La denominación y definición explicitada en la norma fue retomada por varios legisladores de distintos signos políticos. Así por ejemplo, la senadora por la Unión Cívica Radical (UCR) (4) Silvia Elías de Perez, presidente de la Comisión de Salud y principal impulsora del proyecto en la cámara alta afirmaba:

“El proyecto en sí aborda integralmente el consumo problemático. Esto es muchísimo más que una adicción. (...) Por eso nos referimos no solamente a drogas lícitas o ilícitas, sino también al alcohol, al tabaco, a conductas compulsivas hacia el juego, los alimentos, las nuevas tecnologías, las compras, etcétera” (Honorable Senado de la Nación, 2014a).

De un modo similar, pero casi dos años antes, expresaba la multidimensionalidad de la cuestión la diputada Ivana Bianchi, del bloque peronista Compromiso Federal (5): “Celebro que hoy los diputados estemos reunidos tratando una temática tan importante como son los consumos problemáticos, entre ellos las adicciones.” (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2012a).

Ahora bien, en las intervenciones de otros legisladores, la noción de “consumos problemáticos” fue utilizada de un modo diferente al establecido por la ley llegando, incluso, a condicionar su posicionamiento. Así se expresaba la senadora Graciela Di Perna del bloque peronista provincial Chubut Somos Todos (5) al entender “consumos problemáticos” como sinónimo, en términos de la norma, de “adicción a drogas psicotrópicas”:

“En lo conceptual tenemos algunas diferencias. Esta ley pone en marcha un plan estratégico de abordaje de los consumos problemáticos. Al decirlo de esta manera deja en evidencia que hay otro tipo de consumos que no son problemáticos. Nosotros consideramos que todos los consumos son problemáticos. (...) Es decir, creemos que el consumo es la consecuencia de la drogodependencia” (Honorable Senado de la Nación, 2014a).

Una concepción igualmente reduccionista, es decir, haciendo hincapié sólo en uno de los planos propuestos por la definición de la ley, aunque en este caso en favor de lo propuesto por la misma, la senadora Mirtha Luna del Frente para la Victoria manifestaba: “Esta novedosa definición de consumos problemáticos pone el acento en las personas y sus circunstancias que determinaron el consumo problemático, y no en las drogas” (Honorable Senado de la Nación, 2014a).

Por último existe, si se quiere, una tercera acepción del concepto. El diputado del bloque FPV, Horacio Pietragalla, quien fue el que presentó el proyecto de ley, llamativamente utilizaba “consumos problemáticos” para referirse a lo que la ley llama “adicción a drogas psicotrópicas ilegales”. Señalando una reorientación en las políticas públicas en relación a ese tipo de consumo problemático y, puede decirse, denominando la parte por el todo afirmaba:

Como se decía al principio, se busca un cambio de paradigma en el abordaje a los sujetos con consumos problemáticos para pasar de una lógica represiva que los trata como delinquentes a una lógica preventivo-sanitaria, que los tratará como sujetos con problemas que necesitan de la ayuda y no de la represión del Estado (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2012b).

Con esto nos interesa llamar la atención sobre lo que el título del apartado anticipaba: la ambigüedad de la noción de “consumos problemáticos” en el debate parlamentario. La consecuencia principal de la misma es la multiplicidad de definiciones sobre el asunto problematizado. Bajo dicho rótulo subyacen varias significaciones identificables cuyo nivel de diseminación en el Congreso es difícil de rastrear con precisión. Es decir, esta volatilidad conceptual empaña profundamente el análisis. En los casos en que las alocuciones no brindan elementos para interpretar la definición sobre el asunto, que por cierto son la gran mayoría: ¿a qué se referían los legisladores cuando caracterizaban a los “consumos problemáticos”? ¿Tenían en mente la definición oficial del asunto o intervenían, como en los repasados, en alusión a consumos específicos? Lo aquí visto nos advierte sobre la imprecisión terminológica que caracteriza los discursos en torno a los consumos socialmente problematizados, sobre todo de sustancias (Slapak y Grigoravicius, 2007).

A su vez, esto que parece ser una lectura con innecesaria minuciosidad sobre el uso de la noción de “consumos problemáticos”, es en realidad una vía de acceso a las representaciones de los legisladores sobre el fenómeno que la ley que se sometía a votación en ese momento debía atender y, consecuentemente, los propósitos que la misma debía cumplir. El significado conferido a la noción de “consumos problemáticos” por las senadoras Di Perna y Luna, en representación de muchos otros, vislumbra que “la droga” configuraba en aquella instancia un asunto de preocupación medular en el debate parlamentario. Por su parte, el modo en que el diputado Pietragalla utilizaba el concepto denota que concebía a la norma como parte de un

proceso más amplio en el cual la descriminalización del “consumidor problemático” de drogas psicotrópicas ilegales era un objetivo central.

Más allá de estos interrogantes respecto a la definición parlamentaria de la cuestión de los “consumos problemáticos”, que las versiones taquigráficas por sí solas no nos permite responder, en lo que sigue intentaremos ahondar en el resto de los aspectos que constituyen el posicionamiento de los legisladores. Para ello nos será ilustrativo indagar sobre las tensiones que se dieron entre los legisladores del bloque del FPV y de otros bloques sobre las teorías causales del asunto problematizado, qué significa solucionarlo y cómo se lograría ese objetivo.

Sobre causas y soluciones: tensiones específicas, acuerdos abstractos a la luz del “discurso kirchnerista”

Como se señaló anteriormente, los actores se posicionan ante una cuestión a partir de su definición, determinando “de qué se trata” la misma. Consideramos a los bloques legislativos, en este sentido, como actores colectivos cuyos miembros, cohesionados en torno a ideas e intereses comunes, se posicionan de manera conjunta ante un asunto problematizado. De este modo, a continuación nos proponemos analizar la postura del bloque FPV y de otros bloques a la luz de las tensiones surgidas en el debate legislativo.

Las teorías causales proponen ideas sobre el origen del asunto problematizado y son determinantes en el desarrollo de planteamientos sobre su solución. Como integrante del bloque FPV, el diputado Pietragalla, abría su discurso expresando lo siguiente:

Quiero decir que vengo de un barrio donde, lamentablemente, el neoliberalismo dejó una desocupación y una marginalidad muy grandes para muchos jóvenes que encontraron las adicciones muy cerca de la puerta de su casa y no hubo un Estado que respondiera y acompañara a la rehabilitación de muchos de ellos (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2012a).

Desde el análisis discursivo, quienes se han abocado al estudio de la denominada “discursividad kirchnerista” - es decir al conjunto de sentidos y manifestaciones semióticas con elementos comunes que se coaligan a partir de principios ideológicos-políticos y son compartidos y reproducidos entre sus adherentes- han resaltado su carácter adversativo y el papel designado al “neoliberalismo” de la década del noventa en ese esquema. En este último, el pasado mismo, como parte de la interpelación a organizaciones que habían protagonizado los conflictos y movimientos en la sociedad argentina de aquel entonces, devino en un “ellos” (en conjunto con los organismos multilaterales, “las corporaciones”, entre otros), enemigos responsables de las condiciones sociales negativas. Ese esquema discursivo construyó un

nuevo “nosotros” que coaligó en lo enunciativo al gobierno kirchnerista con un grueso del campo popular (Retamozo, 2013).

En sintonía con ello, a partir del extracto puede observarse cómo el orador construyó una génesis del asunto problematizado en clave sociohistórica, fundamentada en un vínculo de proximidad que lo coloca como testigo de lo sucedido. La reconstrucción realizada del pasado reciente lo caracteriza como atravesado por los efectos sociales de las políticas económicas de la década del noventa. En ese escenario signado por el crecimiento de la pobreza es que tienen origen, en este caso, “las adicciones” como un fenómeno que condensó, especialmente para la juventud, las consecuencias de la ausencia estatal. De este modo, la teoría causal de la cuestión allí expresada designó un rol determinante al “ellos” del pasado, formulación autorizada por la experiencia directa del orador con la situación social allí producida.

Simultáneamente, aunque en alusión al campo específico del consumo de sustancias psicoactivas, este posicionamiento coincide con la caracterización realizada por Manzano (2014) sobre “la construcción del problema de la droga” en la Argentina post-autoritaria. La autora señala que, a diferencia de otros momentos de la historia nacional, entrada la década del ochenta este asunto pasó a ser concebido en estrecha vinculación con la pobreza y, por tanto, el tipo de políticas e instituciones creadas y los discursos y saberes autorizados emitidos lo comprendieron como un problema anclado principalmente en las clases bajas.

Es en este punto que puede advertirse cierta correspondencia entre esta apreciación del diputado del FPV y el prisma sobre el que luego se erigió el Programa “Recuperar Inclusión”. El hecho de que este último haya definido como “excluida” o “vulnerable” a su población destinataria, lejos estuvo de ser de una focalización deliberada sobre un sector social en particular. Sino más bien constituyó una intervención asentada en una premisa conceptual que entendía que, al menos en los casos a atender por el programa, “las adicciones responden a situaciones de exclusión social” (Programa Recuperar Inclusión, 2013: 5). Así, vistos en perspectiva, estos discursos y políticas vislumbran que sobre la relevancia determinante otorgada a los contextos económicos y sociales se estructuró una teoría causal de la cuestión que impregnó distintos compartimentos estatales durante el período kirchnerista.

En contraste, y para dotar de identidad a la pasada alocución, resulta interesante lo dicho por Silvia Elías de Pérez, senadora del bloque UCR:

Un psicólogo decía la vez pasada que cuando uno se encuentra con un adicto, hay un hijo con una historia de vaciamiento, una madre que está deprimida, o un padre ausente, tomando a la figura del padre como la que pone la ley y marca los rumbos (Honorable Senado de la Nación, 2014a).

Esta intervención se dota de autoridad retomando un enunciado experto del campo de la psicología y de ese modo comienza a circunscribir la cuestión dentro de la jurisdicción de ese

saber. En cuanto a la explicación de su origen, hace hincapié en el entorno familiar del sujeto vinculado a la cuestión, nuevamente caracterizado como joven. Más específicamente puede observarse que la teoría causal basada en las condiciones sociales descrita anteriormente, contrasta con este posicionamiento que entiende al asunto como resultado de la falta de autoridad paterna y otras deficiencias propias del ámbito privado.

En estrecha relación con las ideas sobre la génesis del asunto socialmente problematizado se producen nociones sobre qué significa alcanzar su solución. Para exponer este aspecto del posicionamiento del bloque FPV retomamos nuevamente el discurso de Pietragalla, quien manifestaba que la norma tenía como objetivo

“(…) la inclusión en materia de educación y de trabajo de esas personas que se rehabilitan (…) una ley netamente integral que no sólo trata de rehabilitar a una persona, sino que también trata de insertarla en la sociedad” (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2012a).

Como correlato del discurso adversativo se configura la refutación a los atributos designados al “otro” enemigo y, a su vez, la concepción sobre la resolución del asunto problematizado. Es decir, a la teoría causal basada en la “marginación” producida por el “neoliberalismo” se responde con la “inclusión” como ideal reparador. Esta lógica se entrecruza fuertemente con lo que Martínez (2013), desde el análisis del discurso, ha denominado el “paradigma discursivo de los derechos” del kircherismo, desde el cual una enunciación progresiva de distintos derechos (como en este caso “educación” y “trabajo”) debe comprenderse como una reivindicación ante las vulneraciones sufridas durante los noventa.

Con una perspectiva distinta a la recién repasada la diputada Cornelia Schmidt del bloque Propuesta Republicana (PRO) (8) planteaba: “Queremos una sociedad sana, y el tema de las adicciones necesita de políticas públicas claras relacionadas intrínsecamente con la salud” (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2012a). En esta intervención queda plasmada una representación de la solución basada en la noción de “salud”. Se trata de una expresión que gana significación en diálogo con la antes revisada, en donde el objetivo de una “sociedad integrada” cede lugar a la idea de una “sociedad sana”. De ese modo se desvincula la modificación de los condicionantes socioeconómicos como paso necesario para obtener la resolución del asunto problematizado, que queda circunscripto dentro del área de intervención sanitaria del Estado.

Por último, respecto a las nociones surgidas en torno al “cómo”, es decir, a los procesos y medidas concebidos como necesarios para la obtención de la solución presentada, existe en términos generales un acuerdo transversal sobre que la cuestión se resuelve mediante la intervención estatal. En este sentido son sumamente recurrentes intervenciones como la del senador Pablo González del bloque FPV que manifestaba: “Yo también tengo mucho para decir

porque esto es una política de Estado” (Honorable Senado de la Nación, 2014a). En la misma sintonía, desde otros bloques se repiten alocuciones similares a la del diputado Fabián Peralta del bloque Frente Amplio Progresista (FAP) (7) que afirmaba: “Lo que sí quiero dejar en claro es que a nosotros nos parece que el tema de las adicciones merece una política de Estado” (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2012a). Una expresión similar pudimos observar, más arriba, en la intervención de la diputada del bloque PRO en relación a la necesidad de “políticas públicas” vinculadas a la cuestión.

Es decir, si bien se ha destacado la reivindicación del Estado como rasgo relevante de la discursividad kircherista (Retamozo, 2013; Martinez, 2013), aquí intentamos demostrar que, ante ésta cuestión particular, ese valor se haya ampliamente diseminado en el parlamento. De todos modos, cabe decir, que este tipo de descripción general sobre el modo de obtener la solución del asunto en debate no permite captar posibles desacuerdos subyacentes. Las versiones taquigráficas del debate no posibilitan profundizar en este sentido y así complejizar esta dimensión particular del posicionamiento de los actores.

La ley como medio: de la “despenalización” al “marco operativo”

Como ya se ha dicho, comprendemos a la ley N.º 26.934 como el posicionamiento oficial del Estado ante la cuestión de los “consumos problemáticos”. Entendiendo que este asunto socialmente problematizado debe analizarse enmarcado, en primera instancia, en la trama intra-estatal en donde tuvo lugar, nos proponemos comenzar a explorar el contexto, al menos inmediato, en que la norma fue sancionada a la luz de las intervenciones parlamentarias de los diputados y senadores. Nos interesa demostrar que las razones que movilizaron las votaciones unánimes, tanto en la Cámara de Diputados en el 2012 como en el Senado en el 2014, respondieron a dos contextos dispares que le confirieron a la aprobación de la norma significaciones distintas.

La media sanción por parte de la Cámara de Diputados tuvo lugar el 14 de noviembre de 2012. A esa fecha, y en gran parte motivadas por el llamado fallo Arriola (9) del año 2009, se acumulaban en el Congreso Nacional diez proyectos de varios signos políticos que proponía una modificación, relativa a los denominados “delitos de consumo” previstos por la ley de Estupefacientes (10). Cabe destacar que la mitad de esas presentaciones se habían realizado en el mismo año en que la ley de creación del Plan IACOP fue tratada en la cámara baja.

Sin adentrarnos en las especificidades de cada iniciativa (11) nos interesa resaltar que al momento de la sanción de la norma se había instalado en el ámbito parlamentario un amplio debate sobre lo que se ha denominado la “despenalización” de la tenencia de estupefacientes para consumo personal. A su vez, la importante cantidad de proyectos presentados en ese

mismo año denota los múltiples puntos de vista sobre cómo debía realizarse esa modificación. Es al calor de aquella intensa actividad legislativa que tiene lugar el debate de la ley N.º 26.934 y, de ese modo, la misma es concebida como parte de aquel proceso.

El contexto descripto se hace evidente en las intervenciones de los distintos bloques de la Cámara de Diputados. El legislador Pietragalla del FPV manifestaba del siguiente modo no sólo que la norma que se votaba era producto de discusiones pasadas en torno a la modificación de la ley de Estupefuentes, sino que avanzaba en ese sentido al establecer el cese de la criminalización de, al menos, cierta parte de los consumidores de sustancias ilegales:

A principios de año, con las jornadas de debate sobre la despenalización (...) sentimos que era prioritario actuar con un plan integral que abarcara esta problemática y que, por sobre todas las cosas, cambiara el paradigma de lo que era un Estado represivo con las personas que están en esa condición a un Estado preventivosanitario (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2012a).

La diputada Victoria Donda Pérez del bloque FAP, en cambio, comprendía a la norma como una instancia impuesta, casi un pretexto, que una vez superada debía habilitar a la despenalización de los “delitos de consumo” en tanto vehículo para contrarrestar la comercialización de sustancias ilegales:

(...) se dijo que una vez que avanzáramos en la sanción del plan de prevención y tratamiento de las adicciones, iríamos por la modificación de la ley de estupefuentes. Esa excusa ya no la tenemos; pongámonos de acuerdo en cómo combatir el narcotráfico, comenzando con la despenalización del consumo de estupefuentes (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2012a).

Por último, para ilustrar el efecto lenitivo que, se suponía, debía tener sobre los enfrentamientos entre los distintos sectores políticos, resulta elocuente la intervención del diputado del bloque Compromiso Federal y ex titular de la SEDRONAR (1998-1999), Eduardo Amadeo:

(...) hace seis meses esta Cámara ardía; estábamos divididos alrededor de la discusión de la despenalización. Los señores diputados tuvieron la inteligencia y la capacidad política de dialogar para transformar (...) negatividad en actitud positiva (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2012a).

Más allá de si la ley de creación del Plan IACOP poseía o no propiedades despenalizadoras lo cierto es que la discusión previamente descripta tiñó su debate en el parlamento. Cabe preguntarse si el apoyo unánime que la ley recibió por parte de los diputados no respondió a

una necesidad de encontrar un acuerdo ante tanta aparente desunión por la modificación de la ley de Estupefacentes. Es decir: ¿hasta qué punto la media sanción a la ley de creación del Plan IACOP no configuró una válvula de escape ante la imposibilidad de avanzar en la “despenalización”?

Casi dos años después, en abril de 2014, la ley de creación del Plan IACOP se sometió a votación en el Senado. Los motivos de su estancamiento en el tránsito parlamentario escapan a nuestro conocimiento, pero la razón de su reactivación y posterior sanción, queremos demostrar, responden a una reconfiguración de su propósito, repercutiendo en el significado que adquirió entre los legisladores.

Días antes de su tratamiento en la cámara alta, se presentó en reunión plenaria de comisiones el Secretario de la SEDRONAR, el sacerdote Molina, para defender el proyecto. Este acto demuestra el interés de otros actores intra-estatales, relativos al Poder Ejecutivo, en la aprobación de la norma. Entre los primeros comentarios que realizó el Secretario resalta una concepción de la ley como instrumento operativo necesario para algo ya en desarrollo: el Programa “Recuperar Inclusión”, presentado públicamente el mes anterior por Cristina Fernández de Kirchner a través de cadena nacional. Él expresaba:

¿Nos favorece la ley a nosotros? Sí, nos ayuda un montón. Primero, porque enmarca lo que ya estamos trabajando. Me refiero a que nos da un marco legal a lo que hemos propuesto, al lanzamiento que hizo la presidenta el otro día (...) (Honorable Senado de la Nación, 2014b).

Esta significación en torno a la ley y su propósito se tradujo en la Cámara de Senadores en un argumento plausible para su aprobación que atravesó todos los bloques. Tal como lo demuestra la intervención de la senadora Liliana Fellner del FPV, la operatividad de la norma se esgrimió como medio para contrarrestar oposiciones a su contenido: “Creo que todos sabemos que un proyecto es perfectible. Pero me parece que hoy tenemos que dar este paso importantísimo. Debemos dar a la Sedronar el contexto que necesita para abordar estos temas (...)” (Honorable Senado de la Nación, 2014a).

La senadora Graciela Di Perna del bloque Chubut Somos Todos también comulgaba con ésta noción instrumental: “Nosotros estuvimos en la audiencia a la que asistió el padre Molina. Él remarcó que esta ley, de alguna manera, le da un marco a lo que ya se está trabajando. Es decir, consideramos que es importante en el aspecto operativo” (Honorable Senado de la Nación, 2014a).

El modo instrumental en que la normativa fue representada en las intervenciones parlamentarias de este momento reemplazó, luego del paso del tiempo y con la modificación de contexto inmediato, su vinculación con el debate en torno a la modificación de la ley de

Estupefacientes. Así, las actitudes tomadas por otras unidades estatales se trasladaron al recinto legislativo reanimando al proyecto y nutriéndolo de un nuevo significado.

Reflexiones finales

En este trabajo se intentó explorar, a partir de versiones taquigráficas de las sesiones parlamentarias, distintas dimensiones del complejo proceso desarrollado en el Congreso Nacional en relación al debate y sanción de la ley de creación del Plan IACOP, texto que condensa en posicionamiento oficial del Estado ante la cuestión de los “consumos problemáticos”.

La variedad de significados otorgados por los legisladores al significante “consumos problemáticos” nos llevó a problematizar su uso e intentar indagar sobre las ideas veladas tras cada aparición en las intervenciones. Resultó necesario, pues nos permitió comprender las múltiples definiciones acerca del asunto que allí se problematizaba, lo que los parlamentarios preconcebían que en ese momento era materia de debate.

Una imprecisión terminológica similar suele ocurrir con un concepto altamente recurrente en el debate parlamentario: “droga”. Una noción amplia, que según la Organización Mundial de la Salud (1974), refiere a cualquier sustancia que intervenga en el proceso salud-enfermedad, pero que coloquialmente es usada como sinónimo de sustancia ilegal. En el caso de esta palabra, cuando hablan los legisladores: ¿a qué definición suscriben? De la respuesta a esa pregunta, el posicionamiento adoptado gana significado.

En cuanto a lo que se planteó en relación a teorías causales y significaciones sobre la solución del asunto, demostramos una doble tensión: por un lado, una hipótesis de origen basada en los condicionantes socioeconómicos enfrentada a otra fundada en factores de la vida privada familiar y, por otro, una idea de la solución vinculada a “la inclusión social” contrapuesta a otra más concentrada en el aspecto sanitario. Nuevamente la fuente limitó nuestro intento de profundizar sobre los modos de resolver la cuestión, aunque es probable que la precariedad del debate parlamentario haya hecho lo propio. Este panorama nos llevó a hablar de tensiones específicas y acuerdos abstractos.

En el último apartado se intentó comenzar a explorar y comparar algunos aspectos de los diferentes contextos intra-estatales que enmarcaron las sesiones. Mostramos que ciertas modificaciones contextuales inmediatas resultaron en un cambio de significación sobre la ley en sí en el ámbito parlamentario: en el 2012 su discusión se insertó en el debate por la despenalización mientras que en el 2014 la función instrumental del proyecto fue el factor que dirimió enfrentamientos respecto a su contenido.

Notas

- (1) Es aquella perspectiva en torno a la “salud mental y adicciones” prevista por la Ley 26.657 de Salud Mental aprobada en el 2010. Estructurada a partir del principio de “desinstitucionalización” propuso una revalorización de los “condicionantes contextuales” a la hora de explicar y atender el asunto en cuestión.
- (2) El Frente para la Victoria es la coalición política con la cual fueron electos Néstor Kirchner y Cristina Fernández, quienes ejercieron alternadamente la Presidencia de la Nación entre los años 2003 y 2015. Aunque su composición es variada, es concebida como la expresión partidaria más acabada del “kirchnerismo” en tanto ideología política de tradición peronista.
- (3) Por sustancia psicoactivas entendemos, en términos generales, toda sustancia, sean legal o ilegal, que al ser ingeridas afectan el sistema nervioso central, alterando la percepción, el pensamiento, el estado de ánimo, el comportamiento o la motricidad (OMS, 1974).
- (4) La Unión Cívica Radical es un partido político fundado en 1891, de orientación moderada e históricamente ligado a las capas medias de la sociedad. Junto al Partido Justicialista, es uno de los partidos de mayor popularidad del país.
- (5) Compromiso Federal es una alianza política creada en la provincia de San Luis que durante el período kirchnerista aglutinó a un amplio arco de políticos peronistas opositores al gobierno nacional.
- (6) Chubut Somos Todos es un partido provincial peronista que fue disidente a los gobiernos kirchneristas.
- (7) Propuesta Republicana es un partido oficializado en el 2005 bajo el liderazgo del empresario Mauricio Macri, hoy presidente de la Nación. Si bien sus integrantes lejos están de autodefinirse como “de derecha” -en coherencia con el rechazo mayoritario que posee esta categorización en la política vernácula-, a dicha fracción del espectro ideológico es comúnmente confinado PRO.
- (8) Frente Amplio Progresista fue una alianza que nucleó a diferentes partidos provenientes de tradiciones socialdemocráticas o vinculadas a la llamada “centro-izquierda” como el Partido Socialista, Libres del Sur y Generación para un Encuesta Nacional (GEN).
- (9) Se trata de una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina del 25 de agosto de 2009 que declaró inconstitucional el segundo párrafo del artículo 14 de la ley 23.737 que reprime la tenencia de estupefacientes para consumo personal en tanto esa conducta “se realice en condiciones tales que no traigan aparejado un peligro concreto o un daño a derechos o bienes de terceros” (Corda et al., 2014: 26).
- (10) La ley N.º 23.737, sancionada en septiembre de 1989, establece las sustancias -denominadas “estupefacientes”- cuyas conductas relacionadas (tenencia, tráfico, financiación, entre otras) son alcanzadas por el Derecho Penal. La misma se basa en un listado de sustancias cuya última actualización se encuentra en el decreto 299/10.
- (11) Para un análisis de cada proyecto ver el artículo de Fusero (2015).

Bibliografía

- Balsa, J. (2013). Los debates parlamentarios sobre la ley de colonización, 1939-1940. *Revista de Historia Americana y Argentina*. 48(2), pp. 107-151.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina. En: Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (ed) *Un Estado con rostro humano*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

- Corda, R. A., Galante, A. y Rossi, D. (2014). *Personas que usan estupefacientes en Argentina: de "delincuentes-enfermos" a sujetos de derecho*. Intercambios Asociación Civil-Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires.
- Fusero, M. (2015). Comparativo de proyectos de ley sobre despenalización de delitos de consumo de drogas en Argentina. *Revista Pensamiento Penal*. Recuperado de: <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/41992-comparativo-proyectos-ley-sobre-despenalizacion-delitos-consumo-drogas-argentina>.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2012a). *Reunión N.º 19, 16ª Sesión Ordinaria (especial) celebrada el 14/11/2012*. [En línea: citado el 9/8/2016]. Disponible en: <http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/>.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2012b). *Reunión de la Comisión de Acción Social y Salud Pública celebrada el 22/08/2012*. [En línea: citado el 9/8/2016]. Disponible en: <http://www.diputados.gov.ar/comisiones/permanentes/casyspublica/proyectos/proyecto.jsp?id=140767>.
- Honorable Senado de la Nación. (2014a). *Reunión N.º 6, 3ª Sesión Ordinaria celebrada el 30/04/2014*. [En línea]. [citado el 9/8/2016]. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/30-04-2014/06/downloadTac>.
- Honorable Senado de la Nación. (2014b). *Reunión plenaria de las comisiones de Salud y deporte, Trabajo y previsión social y de Presupuesto celebrada el 23/08/2014*.
- Ley Nº 26.934. (2014) *Boletín Oficial de la República Argentina*. [En línea]. 29 de mayo. [citado el 9/8/2016]. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormativa/1076246/null>.
- Manzano, V. (2014) "Y, ahora, entre gente de clase media como uno": culturas juveniles, drogas y política en la Argentina, 1960-1980. *Contemporánea*. Montevideo. Vol. 5. 85 – 104.
- Marafioti, R. (2007). Discurso parlamentario: entre la política y la argumentación. En Marafioti, R. (ed.). *Parlamentos. Teoría de la argumentación y debate parlamentario*. Buenos Aires: Biblos.
- Martinez, F. (2013). Aproximación a algunos tópicos del "discurso kirchnerista". En: Balsa, J. (comp.) *Discurso, política y acumulación en el kircherismo* (pp. 53-67). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y Universidad Nacional de Quilmes.
- Organización Mundial de la Salud (1974). *Comité de expertos en farmacodependencias. Serie de informes técnicos de la OMS*. 551. Ginebra.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina : hacia una estrategia de investigación. *Redes : revista de estudios sociales de la ciencia*. 2(4), 99-128.

- Ramacciotti, K. (2012). *Los accidentes laborales en perspectiva histórica*. Secretaría de Relaciones Parlamentarias – UNGS: Buenos Aires.
- Retamozo, M. (2013). Discurso y lógicas políticas en clave K. Movimientos, populismo y hegemonía en Argentina. En: Balsa, J. (comp.) *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo* (pp.143-156). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y Universidad Nacional de Quilmes.
- SEDRONAR (2015a). *Manuel C.E.T. Casas Educativas Terapéuticas*. Buenos Aires: Autor.
- SEDRONAR (2015b). *SEDRONAR está. Taller de formación para el abordaje comunitario de los consumos problemáticos*. Buenos Aires: Autor.
- SEDRONAR (2015c). *Modelo de abordaje comunitario. La experiencia de la Red Federal de Puntos de Encuentro Comunitarios*. Buenos Aires: Autor.
- “Programa Nacional de Fortalecimiento para el Tratamiento de Adicciones 'Recuperar Inclusión'” (PRI). (2013).
- Slapak, S. y Grigoravicius, M. (2007). "Consumo de drogas": La construcción de un problema social. *Anuario de Investigaciones*. UBA. Buenos Aires. Vol. XIV. 239-249.